

DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA

Firman Manan⁶²

e-mail: firmanmanan@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian tentang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) dilakukan dalam rangka mengevaluasi fungsi-fungsi dari DPD-RI dan difokuskan pada upaya DPD-RI mengimplementasikan fungsi-fungsi legislasi, perwakilan, pertimbangan, pemeriksaan, serta perekrutan dan pelatihan. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif untuk membangun penjelasan tentang fungsi-fungsi yang dijalankan oleh DPD-RI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPD-RI belum dapat mengoptimalkan fungsi-fungsinya oleh karena terdapat problematika ketiadaan kewenangan tersendiri, keterbatasan fungsi legislasi dan pertimbangan DPD-RI yang tidak mengikat. Oleh karenanya, perlu dilakukan penguatan kewenangan DPD-RI melalui amandemen UUD 1945 serta pengimplementasian konvensi agar pertimbangan DPD-RI mengikat institusi-institusi negara lainnya.

Kata Kunci: Sistem Perwakilan, Fungsi-Fungsi Lembaga Perwakilan, Kewenangan.

ABSTRACT

The research of The Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD-RI) was conducted to evaluate the functions of DPD-RI and was focused on the effort to answer how DPD implements its legislation, representation, deliberation, scrutinize, recruitment and training functions. The research method used qualitative method to build explanations about the functions implemented by DPD. The result of the research shows that DPD has yet optimized its functions because of the problem of original power, legislation limitation, and its deliberation

62 Staf Pengajar Program Studi Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

was not binding. Therefore, it is necessary to amend The UUD 1945 to strengthening DPD authority and to establish a convention which makes DPD deliberations bind the other state institutions.

Key Words: *Representation System, Assembly Functions, Authority.*

LATAR BELAKANG

Kejatuhan Rezim Orde Baru pada tahun 1998 mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam sistem politik Indonesia. Salah satu perubahan yang dilakukan adalah proses amandemen konstitusi terhadap struktur badan perwakilan dengan kelahiran lembaga negara baru di dalam struktur badan perwakilan yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada dasarnya, DPD dibentuk sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan rakyat di daerah dengan basis wilayah provinsi.

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengatur tentang pendirian sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di Indonesia. Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut, seakan Indonesia mengadopsi struktur bikameral, dengan menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan yang berbasis nasional dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang berbasis daerah provinsi. Selanjutnya, pemilihan umum pertama bagi anggota DPR dan DPD berdasarkan ketentuan tersebut dilakukan pada tahun 2004. Lembaga perwakilan di Indonesia berdasarkan

Pemilu tahun 2004 mendudukkan 550 orang anggota DPR dan 128 anggota DPD, sedangkan pada periode 2009-2014 anggota DPR berjumlah 560 orang dan anggota DPR sebanyak 132 orang.

DPD sebagai badan perwakilan dengan basis kewilayahan sebenarnya dapat memainkan peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh karena beberapa alasan. *Pertama*, DPD dapat menjalankan fungsi penyeimbang terhadap fungsi yang dijalankan oleh DPR (*checks and balances system* dalam badan perwakilan). *Kedua*, terkait dengan pola rekrutmen dimana anggota DPR mewakili kepentingan daerahnya, anggota DPD seharusnya tidak akan terjerat dengan kepentingan-kepentingan politik yang kemungkinan besar dapat terjadi pada anggota DPR karena DPD lebih terkonsentrasi untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah yang diwakilinya. *Keempat*, legitimasi anggota DPD lebih kuat daripada anggota DPR karena dipilih dengan sistem distrik (anggota DPR dipilih dengan sistem proporsional), dengan mengandalkan kekuatan dan kemampuan individu yang dimilikinya.

Namun demikian, pada kenyataannya hingga saat ini DPD tidak terlihat menjalankan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. DPD belum memainkan peran yang signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi lembaga perwakilan selama ini nampak lebih didominasi oleh DPR, sedangkan DPD terlihat tidak memperlihatkan kinerja yang signifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan. Sebagai ilustrasi, pada periode 2004-2009, DPD mengajukan 19 rancangan undang-undang (RUU) melalui DPR, namun tidak satu pun dari RUU tersebut yang ditindaklanjuti DPR (Isra, 2010:264).

Ketidakefektifan DPD sebagai lembaga perwakilan dalam menjalankan tugasnya ditenggarai terjadi karena beberapa faktor. *Pertama*, miskonsepsi dalam menerapkan konsep bikameral. *Kedua*, kewenangan DPD yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan. *Ketiga*, DPD dibentuk untuk mencegah timbulnya kembali hegemoni lembaga eksekutif, namun kemudian perimbangan kekuasaan tidak berjalan dengan efektif karena besarnya kewenangan yang dimiliki oleh DPR (DPD, 2006:21-25).

Kondisi sebagaimana tersebut di atas tentunya bukanlah merupakan suatu kondisi ideal bagi DPD yang seharusnya menjalankan fungsi selayaknya suatu lembaga perwakilan. Terlebih, keberadaan DPD merupakan

amanat UUD 1945 untuk mewujudkan lembaga perwakilan yang dapat mengagregasi dan mengartikulasi kepentingan rakyat secara optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan sekaligus mengevaluasi fungsi-fungsi yang telah dijalankan oleh DPD Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pada periode 2009-2014.

TINJAUAN PUSTAKA

Berdasarkan teori klasik tentang negara, dikenal adanya doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang dikemukakan oleh Montesquieu. Terdapat tiga fungsi pemerintahan, yaitu fungsi legislasi (*legislation function*) yang dilekatkan pada badan legislatif, fungsi eksekusi (*executive function*) yang diserahkan pada badan eksekutif, dan fungsi adjudikasi (*adjudication function*) yang diberikan pada badan kehakiman/peradilan (*judiciary*). Fungsi-fungsi ini dijalankan oleh badan-badan yang berbeda untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada satu tangan, yang diasumsikan akan berakibat pada tirani kekuasaan, sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu (dalam Cohler *et al.*, 2002:21):

“When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty. Again, there is no liberty,

if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined by legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would then be legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression. There would be an end to everything, where the same man, or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that executing the public resolutions, and of trying the cases of individuals."

Badan legislatif pada awalnya semata-mata diarahkan sebagai badan pembentuk undang-undang, yang di berbagai negara dilekatkan pada badan perwakilan yang ada pada negara tersebut (misalnya *Parliament* di Inggris, *Congress* di AS, *Staten Generaal* di Belanda, dan MPR di Indonesia). Kekuasaan membentuk undang-undang (UU) diserahkan kepada badan tersebut karena badan legislatif dianggap sebagai representasi dari rakyat di suatu negara (Hall, 2002:6-9). Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka pengaturan yang menyangkut kepentingan rakyat harus disetujui oleh rakyat, yang dalam konsep demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) diwakilkan kepada suatu badan perwakilan yang merupakan representasi rakyat.

Badan legislatif dalam realita penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat menjelma sepenuhnya menjadi satu-satunya badan yang memiliki kewenangan untuk membentuk UU (dalam arti materiil). Badan legislatif hanya mempunyai kewenangan untuk membentuk UU dalam arti formil (dan di sebagian negara juga memiliki kewenangan membentuk dan merubah UUD). Kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan di luar UU (dan/atau UUD) diserahkan kepada badan eksekutif, namun demikian kewenangan tersebut hanya dapat dilakukan sepanjang ditentukan atau berdasarkan UU atau UUD. Dengan demikian maka kekuasaan badan legislatif untuk membentuk undang-undang tetap terjaga, karena peraturan perundang-undangan di bawahnya harus berpedoman pada UU (dan/atau UUD) yang dibuat oleh badan legislatif.

Pada sisi lain, walaupun pada awalnya badan legislatif (yang merupakan badan perwakilan dari rakyat) semata-mata menjalankan fungsi pembentukan UU (yang terbatas pada UU dalam arti formil), namun ternyata mengalami perluasan fungsi diluar pembentukan UU. Fungsi lain yang dijalankan, antara lain adalah (Heywood, 2002:316-319):

1. Fungsi representasi (*representation function*).
2. Fungsi memberikan pertimbangan (*deliberation function*).
3. Fungsi pemeriksaan/penelitian

(*scrutinize*).

4. Fungsi rekrutmen dan pelatihan (*recruitmen and training*).
5. Fungsi memberikan legitimasi (*legitimation function*).

Fungsi lain yang dijalankan oleh badan legislatif tersebut menyebabkan peristilahan badan legislatif (apabila badan legislatif diartikan sebagai badan pembentuk UU) menjadi tidak tepat, oleh karenanya secara lebih luas dapat digunakan istilah lembaga perwakilan saja. Sebagai contoh, dalam istilah asing saat ini digunakan istilah *assembly* atau *parliament* untuk menggantikan istilah *legislature*.

Pembahasan mengenai lembaga perwakilan juga terkait dengan struktur dari lembaga perwakilan itu sendiri. Struktur lembaga perwakilan yang lazim ditemui pada berbagai negara adalah lembaga perwakilan dengan satu kamar (*one chamber, unicameral*) dan lembaga perwakilan dengan dua kamar (*two chambers, bicameral*) (Heywood, 2002:320). Pada lembaga perwakilan unikameral hanya ada satu kamar yang mewakili rakyat, seperti *Knesset* di Israel atau *Parliament* di New Zealand. Dengan demikian, hanya ada satu badan pada suatu negara yang menjadi lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan, lembaga perwakilan bikameral terdiri dari dua kamar, yaitu *the lower house* (yang memiliki anggota paling banyak dan masa jabatan lebih pendek) dan *the upper house*. Perbedaan antara kedua kamar dalam lembaga

perwakilan tersebut dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu sistem rekrutmen keanggotaannya dan pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Pada awalnya lembaga perwakilan dua kamar ini digunakan pada negara-negara federal untuk memberikan tempat kepada perwakilan negara-negara bagian sekaligus mencegah terjadinya pertentangan antara negara federal dan negara-negara bagian akibat tidak terakomodasinya kepentingan negara bagian. Kamar pertama akan merepresentasikan kepentingan nasional, sedangkan kamar kedua akan lebih merepresentasikan atau berorientasi pada kepentingan daerah. Namun demikian dalam perkembangannya, negara-negara kesatuan juga menggunakan lembaga perwakilan dua kamar ini, terutama yang menganut sistem desentralisasi. Selain itu dengan adanya dua kamar dalam lembaga perwakilan diharapkan dapat menjalankan fungsi *checks and balances* di dalam lembaga perwakilan, misalnya dalam hal pembentukan UU yang harus mendapatkan pengesahan dari kedua kamar tersebut.

Dalam hal pembagian kewenangan dalam lembaga perwakilan bikameral, pada umumnya *the lower house* memiliki kewenangan yang lebih besar daripada *the upper house* (di negara Amerika Serikat dan Brazil, *the upper house* memiliki kewenangan yang lebih besar), sehingga seringkali

disebut sebagai *soft bicameralism*. Sedangkan apabila kewenangan kedua kamar tersebut sama kuat (seperti *The Italian Chambers of Deputies* dan *The Italian Senat*), disebut sebagai *strong bicameralism* (Heywood, 2002:322).

Giovanni Sartori mengemukakan tiga jenis bikameral, yaitu *assymetric bicameralism/weak bicameralism/soft bicameralism* apabila salah satu kamar mempunyai posisi yang dominan dibanding kamar yang lain, *symmetric bicameralism/strong bicameralism* apabila kedua kamar mempunyai kewenangan yang hampir seimbang, dan *perfect bicameralism* apabila kewenangan yang dimiliki kedua kamar tersebut sama besarnya (Sartori, 1997:184). Arend Lijphart menggunakan istilah *strong bicameralism* dan *weak bicameralism* untuk menjelaskan kewenangan yang dimiliki oleh kedua kamar dalam lembaga perwakilan (Lijphart, 1999:203-205).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, untuk membangun penjelasan-penjelasan tentang fungsi-fungsi yang dijalankan oleh DPD. Penelitian ini juga berusaha memahami proses yang terjadi ketika DPD menjalankan fungsinya sebagai salah satu kamar dalam lembaga perwakilan di Indonesia, termasuk kendala-kendala yang dihadapinya pada saat DPD menjalankan fungsinya.

Terdapat dua teknik yang dilakukan dalam melakukan penelitian ini. *Pertama*, *review literatur* (*literature review, background research*). Teknik ini dilakukan untuk membangun penjelasan-penjelasan umum terhadap variasi-variasi perilaku dan fenomena yang terkait dengan penelitian (Johnson, *et al.* 2001:155). *Kedua*, pengumpulan data melalui sumber yang berupa publikasi-publikasi atau dokumen-dokumen.

Hasil penelitian ini diolah melalui tiga alur kegiatan yang bersamaan, yaitu reduksi data, *display* (penyajian) data, dan penulisan kesimpulan, sebagaimana dikemukakan oleh Matthew B. Miles dan Michael A. Hubberman (Miles and Hubberman, 1984:21-23). *Pertama*, reduksi data adalah proses pemilihan, *focusing*, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data “mentah” yang ada dalam catatan lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membaca transkrip wawancara, catatan pengamatan, atau dokumen-doumen yang akan dianalisis lalu membuat catatan (*note*) atau memo atas data tersebut (*memo*). *Kedua*, tampilan (*display*) data adalah kumpulan informasi yang terorganisasi. Dengan *display*, pembuatan kesimpulan dapat dimungkinkan untuk dilakukan. *Display* data dilakukan dengan membuat matriks, grafik, *networks*, atau *charts*. *Ketiga*, pembuatan kesimpulan merupakan alur ketiga analisis kegiatan. Sejak awal pengumpulan data, peneliti mulai menentukan apa

arti dari sesuatu atau berbagai hal yang dikumpulkannya, mencatat *regularities*, menggambarkan pola, penjelasan, penjelasan kausal, dan membuat proposisi. Proses pembuatan kesimpulan sudah dimulai, tetapi peneliti memperlakukannya sebagai temuan-temuan awal yang masih terbuka terhadap perubahan. Peneliti juga masih bersikap skeptis. Kesimpulan “akhir” baru akan muncul setelah tahap pengumpulan data berakhir.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Asli (*Original Power*) DPD

Dalam konsep sistem perwakilan, baik dalam sistem perwakilan satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameral), maupun banyak kamar (multikameral), terdapat prasyarat bahwa kamar di dalam lembaga perwakilan yang dimaksud mempunyai kewenangan yang jelas (*original power*). Perbedaan di antara kamar-kamar yang ada di dalam lembaga perwakilan tersebut hanyalah pada besaran kewenangan yang dimiliki, yang pada umumnya lebih banyak pada kamar yang lebih rendah (*the lower house*).

Apabila melihat kewenangan yang dimiliki oleh DPD berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya tidak terlihat adanya kewenangan tersendiri

yang dimiliki oleh DPD. Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan kekuasaan pusat dan daerah”. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan “DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Dalam pasal-pasal tersebut di atas terlihat bahwa DPD hanya berhak mengajukan dan ikut-serta membahas RUU (secara limitatif). Selanjutnya kewenangan untuk melanjutkan (atau tidak melanjutkan) pembahasan RUU tersebut berada di tangan DPR, oleh karena DPR yang mempunyai kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU, sedangkan DPD hanya ikut serta dalam pembahasan RUU. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada DPR, serta pembahasan RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Ketentuan Pasal 20

UUD 1945 tidak memberikan ruang kepada DPD untuk ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU.

Selanjutnya dalam hal pengawasan, Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Ketentuan ini kembali memperlihatkan tidak adanya kewenangan tersendiri (*original power*) yang dimiliki oleh DPD, karena pada akhirnya hasil pengawasan itu diserahkan kepada DPR, dan DPR berdasarkan kewenangan yang dimilikinya menindaklanjuti (atau tidak menindaklanjuti) bahan pertimbangan dari DPD.

Kewenangan DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 tidak menunjukkan adanya kewenangan tersendiri (*original power*) DPD. DPD seakan-akan hanya menjadi alat kelengkapan dari DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, kontrol, dan anggaran karena sesungguhnya kewenangan hanya dimiliki oleh DPR. Hal ini sangat berbeda apabila kita bandingkan dengan negara-negara lain

yang menerapkan sistem bikameral. *House of Lords* di Inggris misalnya, walaupun kewenangan dalam bidang legislasi dibatasi, namun tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan memveto RUU yang berasal dari *House of Commons* (dalam jangka waktu satu tahun). Bahkan di Amerika Serikat, walaupun Senat mendominasi proses pembentukan UU, RUU mengenai anggaran negara harus lebih dahulu dimasukkan melalui *House of Representative*. *House* juga memiliki kewenangan untuk mengajukan tuntutan (*impeachment*).

Fungsi Legislasi DPD

Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPD tidak menjalankan fungsinya secara utuh. Hal ini terjadi karena DPD tidak ikut menjalankan fungsi legislasi sampai pada proses akhir, yaitu ketika RUU disetujui untuk menjadi UU. Dalam pembahasan RUU menjadi UU, DPD hanya ikut membahas dalam pembicaraan Tingkat I, sedangkan untuk pembicaraan Tingkat II, yang akan bermuara pada persetujuan RUU menjadi UU hanya melibatkan DPR dan Presiden.

Berdasarkan alur pembentukan UU sebagaimana tergambar di atas, terlihat bahwa DPD tidak menjalankan fungsi legislasi secara utuh. DPD hanyalah menjalankan fungsi legislasi pada awal proses pembentukan UU, yaitu sampai dengan pembicaraan Tingkat I. Selanjutnya, pembicaraan

sampai dengan persetujuan RUU menjadi UU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Terlebih, tidak ada jaminan bahwa keterlibatan DPD di awal proses pembahasannya akan diakomodasi pada pembahasan tingkat selanjutnya. Dengan demikian, dapat terjadi bahwa DPR dan Presiden tidak memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh DPD pada awal pembentukan UU.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi legislasi DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan sangat tidak signifikan. Fungsi legislasi sebenarnya didominasi oleh DPR, oleh karena DPR menjadi penentu akhir dalam menjalankan fungsi legislasi, sedangkan DPD hanyalah berperan pada awal dilakukannya fungsi legislasi oleh lembaga perwakilan.

Fungsi Representasi DPD

Pola rekrutmen anggota DPD dilakukan dengan basis kewilayahan, dimana orang-orang yang terpilih menjalankan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan daerah atau wilayah yang diwakilinya. Dengan demikian, DPD tentunya diharapkan menjadi jembatan untuk menyalurkan aspirasi rakyat dari daerah-daerah yang diwakilinya.

Basis wilayah yang dijadikan daerah pemilihan anggota DPD adalah Propinsi. Di setiap Propinsi, terdapat 4

orang anggota DPD yang mewakili daerahnya. Dengan demikian, saat ini terdapat 132 orang anggota DPD yang mewakili 33 Propinsi di Indonesia.

Fungsi representasi ini sebenarnya secara ideal dapat dilakukan oleh DPD. Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakanginya. *Pertama*, sistem pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik. Artinya, empat kandidat anggota DPD yang mendapatkan suara terbanyak di daerahnya lah yang mewakili rakyat di daerah tersebut (*the winner takes all*). Sesuai dengan karakteristik sistem distrik, maka sesungguhnya anggota DPD memiliki kedekatan dengan konstituen. Dengan demikian, alur komunikasi di antara anggota DPD dan konstituennya seharusnya dapat berjalan dengan lancar.

Dalam rangka menjaring aspirasi dari konstituen, maka DPD berencana membangun kantor perwakilan DPD di setiap propinsi di Indonesia. Terlepas dari persoalan anggaran, pengadaan kantor perwakilan dapat menjadi salah satu alternatif solusi bagi DPD untuk melakukan komunikasi dengan konstituennya, termasuk melakukan fungsi artikulasi kepentingan rakyat di daerahnya masing-masing dengan menerima aspirasi dari rakyat. Selain itu, kantor perwakilan dapat menjadi salah satu sarana untuk mensosialisasikan keberadaan DPD di daerah. Harus diakui, hingga saat ini masih banyak rakyat yang belum mengetahui secara jelas apa fungsi

yang dijalankan oleh DPD.

Namun demikian, pembangunan gedung tersebut tentu juga harus mempertimbangkan prinsip efisiensi dalam penggunaan anggaran. Sebagaimana difahami, dana yang digunakan merupakan dana publik. Dengan demikian, maka penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan. Selanjutnya, ketika kantor perwakilan tersebut pada akhirnya disetujui untuk dibangun, maka kantor perwakilan tersebut tentu harus digunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat, dalam hal ini konstituen dari para anggota DPD di daerahnya masing-masing.

Fungsi Deliberasi DPD

Dalam hal fungsi deliberasi, Pasal 23F UUD 1945 menyatakan bahwa DPD memberikan pertimbangan (deliberasi) kepada DPR dalam rangka pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasal tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD menjalankan fungsi deliberasi dalam rangka pemilihan jabatan publik. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah sampai sejauh mana pertimbangan yang diberikan oleh DPD tersebut memiliki daya ikat terhadap pihak yang diberikan pertimbangan, yaitu DPR.

Sebagai lembaga negara, kedudukan DPR dan DPD sebenarnya berada pada tingkatan yang sama, sebagaimana kedudukan lembaga

negara yang lain. Namun demikian, pada kenyataannya kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD sangat berbeda. Dalam hal fungsi deliberasi terkait dengan pemilihan anggota BPK, pertimbangan yang diberikan oleh DPD sama sekali tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan DPR.

Hal ini berbeda misalnya dengan fungsi deliberasi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga lain, sebagai contoh fungsi deliberasi yang dimiliki oleh DPR dalam hal pengangkatan duta dan konsul oleh Presiden, serta penerimaan penempatan duta dari negara lain. Walaupun DPR hanya memberikan pertimbangan, Presiden wajib memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPR. Bahkan, pada kenyataannya DPR ikut menentukan apakah seseorang dapat diangkat oleh Presiden untuk menjadi duta atau konsul.

Dengan demikian, secara ideal DPR juga harus memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPD dalam hal pemilihan anggota BPK. Walaupun di dalam UUD 1945 tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa DPR wajib memperhatikan pertimbangan DPD, namun sejatinya terdapat etika politik dimana DPR harus memperhatikan pertimbangan tersebut.

Hal ini terkait dengan penghormatan terhadap pertimbangan yang diberikan oleh lembaga lain yang berkedudukan setingkat, sebagaimana Presiden memperhatikan pertimbangan

DPR dalam pengangkatan duta dan konsul. Prinsip semacam ini di dalam negara modern disebut sebagai konvensi, dimana tidak ada ketentuan tertulis yang mengatur tentang suatu hal, namun terbentuk kebiasaan yang telah berjalan dalam perjalanan penyelenggaraan negara yang diterapkan sebagai sesuatu yang mengikat. Sebagai contoh, di Inggris tidak ada ketentuan yang mewajibkan Raja atau Ratu Inggris untuk selalu mengesahkan RUU yang berasal dari Parlemen. Namun demikian, telah terbentuk suatu konvensi—terkait dengan penghormatan terhadap sistem Monarki Konstitusional—bahwa Raja atau Ratu tidak boleh menolak mengesahkan RUU yang berasal dari Parlemen.

Fungsi Pemerikaaan/Penelitian DPD

Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dalam fungsi pemeriksaan/ penelitian ini, kembali terlihat bahwa DPD tidak menjalankan fungsinya secara penuh. Hal ini terjadi karena DPD menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh DPR. Dengan demikian, DPD sebenarnya hanyalah menjalankan fungsi pertimbangan.

Pada awalnya, memang benar bahwa DPD menjalankan fungsi pemeriksaan/penelitian yang bersifat limitatif karena terdapat pembatasan ruang lingkup pelaksanaan UU yang dapat diawasi oleh DPD. Namun dalam proses selanjutnya, DPD hanya menyerahkan hasil pengawasan tersebut kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang telah dilakukannya.

Hal tersebut berbeda dengan instrumen yang dimiliki oleh DPR. DPR menjalankan fungsi pengawasan tidak hanya terkait dengan pelaksanaan UU, namun juga terhadap pelaksanaan APBN serta kebijakan pemerintah. Fungsi pengawasan tersebut antara lain dapat dilakukan melalui:

1. Pengawasan melalui rapat kerja dengan pemerintah.
2. Pengawasan melalui rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya.
3. Pengawasan melalui rapat dengar pendapat umum.

4. Pengawasan berdasarkan penguasaan masyarakat.
5. Pengawasan berdasarkan hasil kunjungan kerja pada masa reses.
6. Pengawasan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK.
7. Pengawasan berdasarkan hasil pengawasan DPD.

Selanjutnya, pelaksanaan fungsi pemeriksaan/penelitian oleh DPR tersebut dapat ditindaklanjuti dengan menggunakan hak-hak DPR, yang terdiri dari hak interpelasi untuk meminta keterangan pemerintah tentang suatu kebijakan pemerintah yang strategis dan penting serta berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara serta hak angket untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa fungsi pemeriksaan/penelitian yang dijalankan oleh DPR sangat kompleks, sebaliknya fungsi pemeriksaan/penelitian yang dijalankan oleh DPD sangat sempit, bahkan hanya menjadi salah satu bagian saja dari fungsi pemeriksaan/penelitian yang dimiliki oleh DPR. Selanjutnya, fungsi yang sebenarnya dilakukan oleh DPD sebenarnya hanyalah fungsi memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap

hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh DPD.

Fungsi Rekrutmen dan Pelatihan DPD

Sebagaimana lembaga perwakilan di berbagai negara, DPD dapat dijadikan ajang persemaian untuk merekrut dan melatih calon-calon pejabat publik baik pada tingkat lokal, regional, maupun nasional. Dengan demikian dapat saja terjadi bahwa anggota DPD mencalonkan diri atau bahkan terpilih menjadi bupati, walikota, gubernur, bahkan presiden sekalipun.

Harus difahami bahwa dengan menjadi anggota DPD, maka seorang individu secara ideal akan mendapatkan pengetahuan yang berharga tentang hal-hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, posisi sebagai anggota DPD akan mendekatkan dirinya dengan isu-isu publik. Bukan tidak mungkin posisi sebagai seorang anggota DPD juga meningkatkan popularitas maupun elektabilitas seseorang.

Di Amerika Serikat, beberapa Presiden terpilih setelah menduduki kursi Senator. Hal tersebut terjadi karena sebagai Senator, mereka telah terbiasa menangani hal-hal yang terkait dengan kepentingan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, sebagai anggota lembaga perwakilan, seorang individu

akan mendapatkan banyak pelajaran mengenai kepemimpinan dan juga pengetahuan tentang pemecahan masalah-masalah publik.

Di Indonesia, fenomena anggota DPD beralih menduduki jabatan publik lainnya belum banyak terjadi. Namun, terdapat beberapa kasus dimana seorang anggota DPD kemudian terpilih menjadi kepala daerah atau mencalonkan diri menjadi kepala daerah.

Riza Falepi misalnya, anggota DPD tersebut terpilih menjadi Walikota Pakuyumbuh pada tahun 2012. Sebelumnya, Riza telah menjadi anggota DPD sejak tahun 2009. Selain itu, anggota DPD lainnya, M. Sukur, resmi mendaftarkan diri menjadi calon Bupati Merangin, Provinsi Jambi. Di tempat yang lain, Wali Kota Makassar Ilham Arif Sirajuddin berpasangan dengan anggota DPD RI asal Sulsel, Aziz Qahar Mudzakar mendaftarkan diri di kantor Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Sulsel.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

DPD merupakan lembaga perwakilan di Indonesia yang digagas untuk menjadi kamar kedua di dalam sistem perwakilan bikameral, DPD idealnya menjalankan berbagai fungsi dalam rangka menjalankan kewenangan yang dimilikinya. Terdapat beberapa evaluasi terhadap kewenangan DPD

serta fungsi yang dijalankannya selama ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Kewenangan DPD sangat kecil, bahkan DPD sejatinya tidak memiliki kewenangan tersendiri (*original power*) sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Terkait dengan fungsi legislasi, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara utuh karena DPD hanya mengikuti proses pembentukan UU di awal namun keputusan menyetujui RUU menjadi UU sepenuhnya dilakukan oleh DPR. Terkait dengan fungsi representasi, DPD seharusnya mempunyai peluang besar untuk secara efektif mengartikulasi dan meng-agregasi kepentingan konstituennya karena kedekatan anggota-anggota DPD dengan konstituennya. Terkait fungsi deliberasi, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal karena pertimbangan yang diberikan oleh DPD tidak bersifat mengikat terhadap DPR. Terkait fungsi pemeriksaan/penelitian, DPD juga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal oleh karena DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti melainkan hanya menyerahkan hasil pemeriksaan/penelitian tersebut kepada DPR. Terkait fungsi rekrutmen dan pelatihan, dalam beberapa fenomena terlihat bahwa DPD telah menjalankan fungsi ini. Hal ini dapat dilihat dengan keberadaan beberapa pejabat atau calon pejabat publik yang semula merupakan anggota DPD.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, agar dapat menjalankan fungsinya sebagai kamar kedua di dalam lembaga perwakilan di Indonesia secara optimal, terdapat dua hal yang dapat direkomendasikan. *Pertama*, memperkuat dan memperjelas kewenangan yang dimiliki oleh DPD sehingga memiliki kewenangan tersendiri (*original power*), tidak sekedar menjadi lembaga yang tersubordinasi oleh DPR, melalui Perubahan Pasal-Pasal di dalam UUD 1945 yang mengatur tentang kewenangan DPD. *Kedua*, menginisiasi adanya konvensi (kebiasaan) dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana pertimbangan yang diberikan oleh DPD bersifat mengikat kepada DPR.

DAFTAR RUJUKAN

- Cohler, Anne M., Basia C. Miller, and Harold S. Stone. 2002. *Montesquieu: The Spirit of The Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dewan Perwakilan Daerah RI. 2006. *Untuk Apa DPD RI*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.
- Hall, Kath. 2002. *Legislation*. Chatswood: Butterworths.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. New York: Palgrave.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Johnson, Janet Buttolph. 2001. *Political Science Research Methods*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Lijphart, Arendt. 1999. *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Have and London: Yale University Press.
- Miles, Matthew B. And Huberman, A. Michael. 1984. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. London: Sage Publications.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press.